

devolution all'italiana

Indagine su un sistema fuori controllo, per evitare un altro fallimento

NICOLÒ CAVALLI

■ Siamo proprio sicuri che sia giusto fare marcia indietro sulle autonomie regionali e riportare tutto sotto il controllo centrale dello Stato? La tentazione, forte, è di accentrare nuovamente la gestione, come balenato in numerose proposte del governo Renzi. La riforma del Titolo V servirà a riportare sotto controllo la spesa pubblica del nostro Paese? La nostra ipotesi è che possa funzionare poco, ma per rispondere appieno a questa domanda occorre fare un passo indietro e ripercorrere quanto accaduto dall'approvazione della legge a oggi.

«Quello che sta avvenendo non è il decentramento dello Stato, ma una distruzione e privatizzazione dello Stato», ammoniva il 10 aprile del 2001 Paolo Ferrero, poi ministro per la Solidarietà so-

ciale nel governo Prodi. Il Parlamento discuteva la riforma del Titolo V della Costituzione, con la quale si sarebbe stabilita la ripartizione delle competenze tra organi centrali ed enti locali, resa necessaria dalle leggi Bassanini sulla pubblica amministrazione. In pratica maggiore autonomia, anche di spesa, per le Regioni.

A quasi 15 anni di distanza quella riforma è sotto attacco. Ma per ragioni opposte a quelle preconizzate dal futuro ministro di Rifondazione Comunista. C'è chi si è spinto ad affermare che, senza le «manibacate» delle Regioni, protagoniste della cosiddetta devoluzione di poteri verso i livelli intermedi dello Stato, «il rapporto fra spesa pubblica e prodotto interno lordo sarebbe, al netto degli interessi, più o meno lo stesso di una decina d'anni fa» (Rizzo sul *Corriere*).

► segue alle pagine 2 e 3

autopsia di un flop c'era una volta il nostro federalismo

Titolo Quinto | Spese record, governatori alla sbarra, caos sulle competenze. La riforma del 2001 ha creato un sistema dove nessuno deve rendere conto. Con l'anomalia tutta italiana che gli enti centrali hanno continuato a spendere come prima. Per questo riesumare vecchi modelli è un rischio

NICOLÒ CAVALLI

► segue dalla prima

■ Esplosione delle spese, +130% di tasse locali, 652 milioni di passivo mediamente registrato delle società partecipate da enti locali, retribuzioni e consumi fuori controllo. I capi di accusa verso le Regioni, e di riflesso verso le altre amministrazioni locali, definiscono i contorni di quello che sarebbe senza dubbio un danno erariale senza precedenti nella storia della Repubblica. E negli anni la magistratura si è mossa con decisione.

Dal 2001 a oggi si sono succeduti, nelle 20 Regioni italiane, 56 differenti

governatori. Trentasei di questi hanno subito procedimenti giudiziari, da parte della magistratura ordinaria o contabile. È un tasso stratosferico, pari al 64,29%. Per porre un termine di paragone, il tasso di criminalità in recidiva tra le persone uscite dal carcere è negli Usa pari al 67%. Nemmeno i consiglieri regionali se la passano bene: 16 assemblee su 20 sono al momento sotto inchiesta, per un totale di almeno 500 eletti. L'accusa? Sempre la stessa. Aver utilizzato denaro pubblico per spese personali. Difficile pensare che un dato di questa dimensione non nasconda elementi meno superficiali, che sottono e prescindono dalle singole circostanze di reato. E che non rifletta solo un problema (che pure esiste, e grande) di

selezione della classe dirigente, né un cortocircuito giudiziario - benché numerosi procedimenti siano finiti con assoluzioni. La risposta va ricercata al livello più profondo delle strutture istituzionali, degli incentivi che pongono agli individui, dei comportamenti che queste strutture rendono possibili, ripartendo, quindi, dal 28 febbraio 2001, quando la più grande riforma costituzionale della storia recente è stata approvata.

Passò con 5 voti di scarto e la diserzione dell'opposizione di centrodestra. Era la prima volta che una riforma costituzionale si faceva a maggioranza semplice. La calendarizzazione e repentina approvazione rappresentava infatti la risposta politica del centrosinistra guidata da Rutelli, al federalismo, che aveva

visto ricompattarsi il centrodestra, con la Lega, An e Forza Italia di nuovo insieme in vista delle elezioni.

Come spiega nel suo *Federalismo all'italiana* il giurista Luca Antonini, che in materia di federalismo è stato per anni consulente del governo, «la maggioranza uscente, piantando essa stessa la bandiera del federalismo nel sistema italiano, poteva pensare di sottrarre alla Lega Nord l'elemento che costituiva il *trait d'union* con Forza Italia». L'impresa riuscì. Il fronte di centrodestra, pur vincendo le elezioni, tentennò non poco di fronte al referendum confermativo, che passò, e tentò di ribattere proponendo una nuova, più radicale riforma costituzionale, dagli esiti fallimentari. Approvata ancora una volta a maggioranza semplice, fu bocciata dal referendum del 2006.

Ecco perché Rutelli quel 28 febbraio esultava: «Abbiamo vinto la battaglia, è iniziata la nostra riscossa, mentre inizia la Quaresima per altri». Si riferiva a Berlusconi (che avrebbe vinto le elezioni). Parlava in realtà degli italiani. Come rischia di accadere anche oggi, il Parlamento aveva dato vita a una riforma dai contorni tutt'altro che chiari. L'impianto del testo fu riciclato dall'esperimento abortito della bicamerale

presieduta da D'Alema. Ma la fretta portò a numerose lacune. E non solo perché l'effettiva implementazione del dispositivo costituzionale fu rimandato a una serie di leggi che, complice anche il cambio di governo, tardò ad arrivare negli anni. Il vulnus principale era rappresentato da una ridondanza nella definizione delle materie di competenza concorrente tra Stato e autonomie locali, a causa della quale oggi - come riporta Antonini - «un semplice albero interessa almeno cinque diversi tipi di competenze - europea, statale, regionale, provinciale, comunale - poiché in base all'attuale impianto costituzionale, rientra nelle materie agricoltura, ambiente, ecosistema, governo del territorio, protezione civile, che sono frammentate tra i vari soggetti istituzionali». Così, il numero di ricorsi per contenziosi costituzionali tra Stato e Regioni, legati all'attribuzione di competenze, è cresciuto a dismisura dagli oltre 20 del 2002 ai 149 del 2013. Tra le materie concorrenti fu introdotta anche la «armonizzazione dei bilanci pubblici», così che ogni Regione ha potuto approvare una propria legge di bilancio.

Nel 2001 viene dunque introdotto un sistema senza *accountability*, dove nes-

suno deve davvero rendere conto, e dove le spese iniziano a lievitare. Secondo le ricostruzioni di *pagina99*, basate sui rendiconti generali approvati annualmente da ogni ente regionale, tra il 2002 e il 2008 le spese complessive delle Regioni e delle Province autonome aumentano del 36,78% fino a toccare i 256 miliardi di euro. L'aumento è generalizzato (a eccezione delle Marche, che vedono diminuire la quota di spesa), e va dal +3,22% del Trentino Alto Adige al +128% del Lazio, che supera di varie lunghezze sul podio la Campania (+76,92%) e la Puglia (+64,49%). Tra le più virtuose invece la Lombardia (+9,12%), la Toscana (+11,59%), la Valle d'Aosta (+10,54%). Un trend di divergenza che esprime al meglio la principale caratteristica del federalismo all'italiana: l'assenza di un quadro generale, che fa sì che le singole Regioni finiscano per essere lasciate a se stesse. Così la Sicilia si ritrova a pagare, nel 2002, 1,3 miliardi di euro in stipendi ai propri dipendenti, che ancora nel 2007 erano 1,5 e nel 2010 1,7, contro i 201 milioni di tutta la Lombardia e i 150 milioni del Veneto.

Eppure - al di là di alcuni profili evidenti - sarebbe errato affermare, come spesso viene fatto, che questi costi crescenti sono all'origine di tutti gli sprechi legati alla mala gestione amministrativa locale. Innanzitutto perché la situazione a inizio 2002 è andata a riflettere, per molte Regioni (come nell'esempio siciliano), situazioni pre-esistenti, determinate prima che fosse concessa una così ampia autonomia amministrativa. Inoltre, perché i calcoli sugli aumenti delle spese sono spesso fatti in euro correnti, cioè calcolando la differenza tra le spese di due anni differenti, senza tenere conto dell'effetto cumulativo dell'inflazione. Riesprimendo i prezzi in euro del 2013, per esempio, l'aumento della spesa complessiva tra il 2002 e il 2008 è sempre in forte crescita, ma non è più del 36,78%, bensì del 17,9%. Senza contare che a competenze molto più ampie è normale che corrisponda un aumento dei costi di funzionamento.

In questo senso, la vera anomalia italiana, anche rispetto ad altri Paesi che hanno attuato riforme federaliste (Germania e Spagna) è stata che, a un aumento delle funzioni (e delle spese) locali, non è corrisposto una proporzionale diminuzione delle spese a livello centrale. Anzi. Tra il 2002 e il 2008 (con la breve eccezione del biennio 2006-2007, quando il ministro dell'Economia era Tommaso Padoa Schioppa), la spesa pubblica a livello centrale è

aumentata in termini reali. E questo nonostante l'Italia abbia goduto di tassi d'interesse su livelli mai così bassi. Facendo 100 i livelli di spesa del 1996, l'anno delle prime riforme Bassanini, le spese delle Regioni erano a fine 2008 pari a 140,97 mentre la spesa centrale al netto degli interessi sul debito era a 120. Un aumento ingiustificato alla luce della devoluzione delle funzioni sbandierate con il Titolo V. Quel che conta ancora di più è che il quadro non cambia una volta eliminati i trasferimenti dello Stato centrale verso gli enti locali, a confermare che la responsabilità dell'aumento della spesa non è solo della riforma in senso federalista dello Stato, come affermato da molti, ma della prosecuzione di logiche di spesa in seno allo Stato stesso.

Ovviamente casi di cattiva gestione della spesa a livello regionale esistono, sono stati documentati e rimangono oggi tuttora evidenti, spesso nelle pieghe di acquisti per beni e servizi che non rispecchiano adeguati criteri di efficienza.

La spesa sanitaria, in particolare, raggiunge picchi drammatici dal punto di vista dei differenziali tra Regioni virtuose e non. Sono oggi 10 le Regioni con piani di rientro a seguito di conti in rosso. Quasi tutte tra Sud e Isole, con l'eccezione di Liguria e Piemonte. Qualcosa, tuttavia, su quel versante ha iniziato a muoversi. Innanzitutto con l'attuazione, tuttora parziale, della legge delega n.42/2009, che a quasi dieci anni dalla riforma avrebbe dovuto dare gambe concrete alla lettera morta del federalismo fiscale introdotto all'articolo 119 della Costituzione.

A questa legge sono seguiti nove decreti, i più importanti incentrati sull'autonomia di entrata delle Regioni e sulla determinazione dei costi e fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province, nonché nei servizi sanitari (una rottura cruciale rispetto al principio di ripartizione della spesa sulla base della spesa storica, che merita di essere ampliato e rafforzato). Ai fini di controllo e di armonizzazione dei sistemi contabili è stato dato più potere alle Corte dei conti e creato il Copaff, comitato per l'attuazione del federalismo fiscale, che dal 2009 è tenuto a scrutinare i bilanci delle Regioni. I risultati di questi provvedimenti sono stati una diminuzione del 12% (o del 24% in euro del 2013) delle spese a livello regionale tra il 2009 e il 2012. Un crollo generalizzato con alcune eccezioni: Piemonte (+3,04%), Provincia autonoma di Bolzano (+9,8%) e Lazio (+25,35%). I 224

miliardi registrati come spesa a fine 2013 rappresentano +36 miliardi nominali rispetto al 2002 e -12 miliardi in euro del 2013. Numeri ben diversi da quelli citati all'inizio di questo articolo.

L'altra forza che ha agito su questa diminuzione sono i tagli. Nello stesso periodo, secondo i dati Istat, la spesa pubblica delle amministrazioni centrali è infatti diminuita del 2,5% in euro del 2013. Ma gran parte del risparmio è stato determinato proprio dalla diminuzione dei trasferimenti. Escludendo trasferimenti e interessi, la spesa reale del centro è aumentata, tra il 2008 e il 2013, dello 0,6%. Una scelta di politica economica che ha messo molte amministrazioni locali, specie a livello comunale, in crisi. E ha rispecchiato ancora una volta la difficoltà, da parte dei livelli centrali di amministrazione, di riformarsi. Con la sentenza n.193/2012 la Consulta, tuttavia, ha stabilito che i tagli ai trasferimenti non saranno più efficaci a partire dal 2015. La Corte ha considerato inammissibile, per violazione dell'articolo 119 della Costituzione, che l'amministrazione centrale imponga misure restrittive alle autonomie regionali, «senza indicare un termine finale alle stesse». Occorrerà dunque cambiare presto volto alle politiche fiscali italiane.

Le evidenze statistiche, più che gli editoriali moraleggianti, inducono dunque a credere che, a meno di riforme davvero profonde dell'assetto costituzionale italiano, il riportare il controllo a livello centrale possa non essere necessariamente una buona idea.

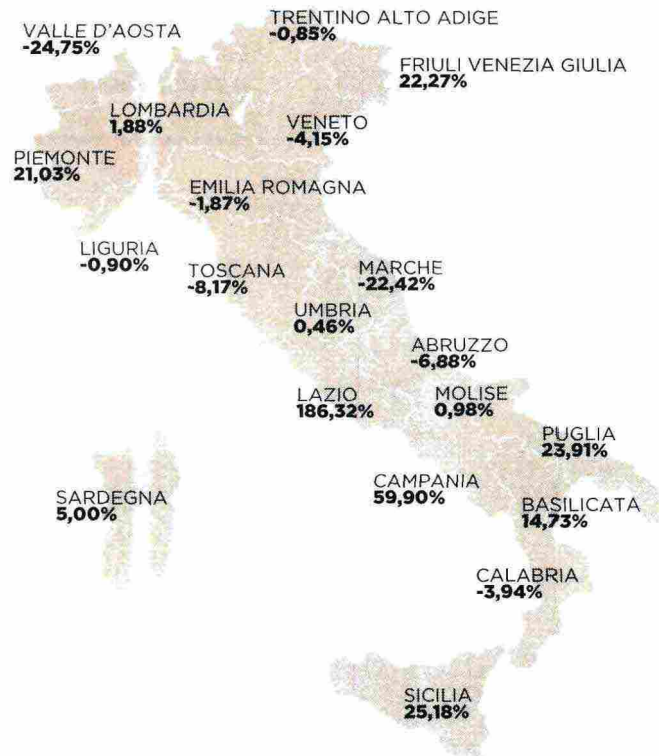
twitter @NicoloCavalli

Il vulnus principale è la ridondanza delle materie concorrenti, inclusa l'armonizzazione dei bilanci

Nel 2010 la Sicilia pagava 1,7 miliardi di euro in stipendi contro i 201 milioni della Lombardia e i 150 del Veneto

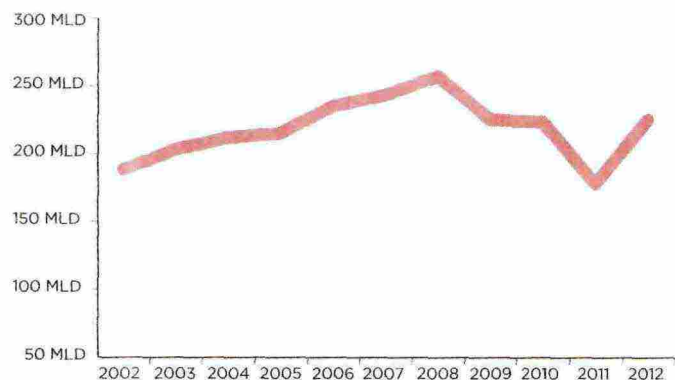
STATO D'ITALIA Veduta di piazza Venezia dal terrazzo del Palazzo Senatorio in piazza del Campidoglio a Roma. Nella pagina a fianco, urne elettorali in Parlamento

► VARIAZIONE SPESA PER REGIONE 2002-2012



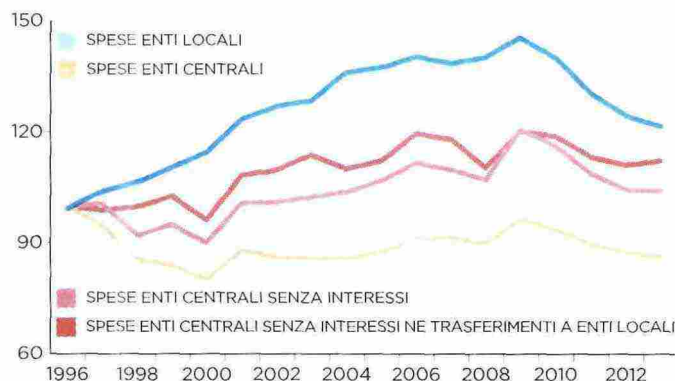
fonte: elaborazione di pagina99 su dati Istat e bilanci regionali

► SPESE TOTALI REGIONI ITALIANE



fonte: elaborazione di pagina99 su dati Istat e bilanci regionali

► STATO VS ENTI LOCALI



fonte: Luca Antonini, Federalismo all'italiana, Marsilio, 2013



MARCOLONGARI/GETTY IMAGES



GETTY IMAGES

Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

Codice abbonamento: 091070